

Miljøstyrelsen
Industri og Transport

1. marts 2007
MST/DK; MIM/VIBEJ

Miljøministeriet
Miljøpolitisk område, EU-Koordinationen

DEP-251-00008

GRUNDNØTAT til FMPU og Folketingets Europaudvalg

Kommissionens forslag til Rådets og Parlamentets Direktiv om ændring af Direktiv 98/70/EC for så vidt angår specifikationen af benzin, diesel og gasolie og om introduktion af en metode til overvågning og reduktion af drivhusgasser fra brugen af brændstoffer til vejtransport samt om ændring af Rådets Direktiv 1999/32/EF for så vidt angår specifikation af brændstof der anvendes på indre vandveje og om ophævelse af Direktiv 93/12/EEC.
KOM(2007)18

Resume

Kommissionen fremsætter en række ændringsforslag til Direktiv 98/70/EF, der fastsætter kravspecifikationer til benzin og diesellole, der anvendes til vejtransport og ikke vejgående maskiner. Kravene er fastsat af miljø- og sundhedsmæssige årsager.

Det maksimalt tilladte svovlindhold i diesellole til vejtransport og i gasolie til brug i ikke-vejgående maskiner foreslås sænket til 10 ppm (0,001 vægt-%) i hhv. 2009 og 2010. Kommissionen foreslår, at der skal kunne iblandes op til 10 volumen-% bioethanol (eller tilsvarende mængder af andet biobrændstof) i benzin. Den nuværende grænse er 5 %. Det maksimalt tilladte damptryk for benzin foreslås hævet for at muliggøre markedsføring af benzin med op til 10 % bioethanol. Den europæiske standardiseringsorganisation CEN opfordres til samtidig at hæve den maksimalt tilladte iblanding af biodiesel i diesellole fra 5 til 10 %.

Endelig foreslår Kommissionen, at oliebranchen skal overvåge udledningen af drivhusgasser fra brændstoffer fra hele brændstoffets livscyklus fra 2009, og at udslippet af drivhusgasser fra 2011 og frem til 2020 skal nedbringes med 1 % om året i forhold til niveauet i 2010. Kommissionen vurderer, at det vil medføre en reduktion på 500 mio. tons CO₂ i 2020.

1. Status

Kommissionen sendte den 31. januar 2007 ovennævnte forslag til Rådet. Forslaget har hjemmel i TEF artikel 175 samt i artikel 95, og skal derfor vedtages af Rådet med kvalificeret flertal efter proceduren om fælles beslutningstagen i TEF artikel 251. Forslaget er endnu ikke modtaget i en dansk udgave.

Europa Parlamentet har ikke behandlet forslaget.

Det forventes, at det tyske formandskab vil tage forslaget op på dagsordenen til det kommende Rådsmøde (miljø) den 29. juni 2007 til politisk enighed.

2. Formål og indhold

Direktiv 98/70/EF, senest ændret ved Direktiv 2003/17/EF, fastsætter kravspecifikationer til benzin, dieselolie og gasolie til vejgående trafik og ikke-vejgående maskiner. Specifikationerne er fastsat af miljø- og sundhedsmæssige årsager.

Det fremgår af artikel 9 i Direktiv 98/70/EF, at udviklingen i udstødningsnormer (Euro-normer), strategien for CO₂ udslip fra biler samt udviklingen af alternative brændstoffer kan gøre det nødvendigt at foretage en revision af Direktivet. Kommissionen skal derfor inden udgangen af 2006 foretage en gennemgang af Direktivet med henblik på eventuel revision.

Kommissionen har gennemført en konsekvensvurdering af forslagets økonomiske, sociale og miljømæssige konsekvenser (SEC(2007)55). Konsekvensvurderingen gennemgår samtlige punkter, der ifølge artikel 9 i Direktiv 98/70/EF skal vurderes i forbindelse med en revision af direktivet.

Kommissionen har på baggrund af konsekvensvurderingen fremlagt en række ændringsforslag til Direktiv 98/70/EF. De væsentligste ændringsforslag gennemgås nedenfor.

Svovlindhold i dieselolie til vejtransport

Ifølge Direktiv 98/70/EF må dieselolie til vejtransport maksimalt indeholde 10 ppm (0,001 vægt-%) svovl fra 31. december 2008. Datoen for fuldstændig indførelse af dieselolie med et maksimalt svovlindhold på 10 ppm svovl (kaldet svovlfri dieselolie) er imidlertid i Direktiv 98/70/EF betinget af, at det ikke må føre til samlet stigning i udslippet af drivhusgasser.

Fremstilling af dieselolie med lavere svovlindhold kræver mere energi og fører dermed til et øget udslip af CO₂. Svovlfri dieselolie gør det imidlertid muligt at udvikle mere effektive efterbehandlingssystemer til dieselmotorer (f.eks. partikelfiltre), hvorved energiforbruget og dermed CO₂-udslippet kan nedbringes. Kommissionen anfører, at der ikke kan drages en entydig konklusion med hensyn til det samlede udslip af drivhusgasser ved overgang til svovlfri diesel den 31. december 2008. Men da svovlfri diesel bl.a. fører til lavere partikeludslip, konkluderer Kommissionen, at det samlet set vil være en fordel at fastholde den forslåede dato for fuldstændig overgang til svovlfri dieselolie.

Indhold af PAH i dieselolie

Samtidig med overgangen til svovlfri dieselolie begrænses indholdet af polyaromatiske kulbrinter (PAH) i dieselolie fra 11 % til 8 %. Kommissionen anfører, at denne ændring kan nedbringe udslippet af såvel PAH som partikler fra dieselmotorer, om end omfanget af reduktionen er usikker.

Svovlindhold i gasolie til ikke-vejgående maskiner

Kommissionen foreslår, at det maksimalt tilladte svovlindhold i gasolie til ikke-vejgående maskiner fra den 31. december 2009 nedsættes til 10 ppm for dieselolie. Dette vil dels føre til et lavere partikeludslip, dels muliggøre udviklingen af renere og mere effektive motorer.

Det foreslås desuden, at det maksimalt tilladte svovlindhold i gasolie til fartøjer til sejlads på indre vandveje nedsættes til 300 ppm fra 31. december 2009 og yderligere til 10 ppm fra 31. december 2011. Forslaget om gasolie til brug i skibe på indre vandveje får ikke betydning for Danmark, da der ifølge definitionen i Direktiv 82/714/EØF af 4. oktober 1982 ikke findes indre vandveje i Danmark.

Præcisering af ”strenge klimatiske forhold”

Kommissionen foreslår en præcisering af den eksisterende definition af arktiske eller strenge klimatiske forhold i Direktiv 98/70/EF. Danmark anvender på nuværende tidspunkt brændstofs-specifikationen for lande med strenge klimatiske forhold, der tillader et højere maksimalt damptryk for benzin. Det samme gør f.eks. Sverige og UK. Det er Miljøstyrelsens umiddelbare vurdering, at Danmark fortsat kan anvende denne specifikation.

Højere andel af biobrændstof i benzin

Direktiv 98/70/EF tillader iblanding af op til 5 % (volumen) bioethanol i benzin. Kommissionen foreslår, at det skal tillades at blande op til 10 % bioethanol i benzin. Den maksimalt tilladte iblanding af andre iltholdige biobrændstoffer i benzin, f.eks. ETBE (ethyl-tertiær-butyl-ether) justeres tilsvarende, idet det maksimalt tilladte indhold af ilt i benzin øges fra 2,7 vægt-% til 3,7 vægt-%.

Kommissionen anfører, at det er nødvendigt at markedsføre benzin med 5-10 % bioethanol som en særskilt brændstofkvalitet, idet en række bilproducenter af tekniske årsager ikke tillader brug af benzin med mere end 5% bioethanol, hvis garantien skal opretholdes.

Kommissionen foreslår samtidig, at det maksimalt tilladte damptryk for benzin med 5-10 % bioethanol sættes op. Når der tilsættes bioethanol til benzin, stiger benzinenes damptryk, fordi ethanol er mere flygtigt end benzin.

Forøgelse af det maksimalt tilladte damptryk af benzin vil føre til øget fordampning af flygtige organiske kulbrinter (VOC) fra bilernes tanksystem. Kommissionen vurderer, at brug af benzin med 5-10 % bioethanol vil føre en stigning i udslippet af VOC fra biler på op til 1 % af det samlede VOC udslip. Stigningen forventes dog at blive lavere i Danmark bl.a. fordi Danmark i forvejen har et højere maksimalt tilladt damptryk end de øvrige EU-lande.

Kommissionen anfører, at der er flere muligheder for at begrænse det øgede udslip af VOC. Bioethanol kan f.eks. omdannes til ETBE, der ikke fører til forøget damptryk af benzin. Kommissionen forventer desuden, at udviklingen i motorteknologi og biobrændstoffer indenfor en årrække vil muliggøre højere iblanding af biobrændstof, uden at det fører til forøget fordampning af VOC.

Begrænsning af VOC udslip fra benzinstationer

For at undgå en samlet stigning i udslippet af VOC fra biler varsler Kommissionen desuden et nyt direktivforslag i 2007 om regulering af VOC udslip ved tankning af biler. Dette område er reguleret i dansk lovgivning via Bekendtgørelse nr. 507 af 30. maj 2001 om begrænsning af udslip af dampe ved benzinpåfyldning af motorkøretøjer.

Reduktion af udslippet af drivhusgasser fra fremstilling og brug af brændstoffer

Kommissionen foreslår, at udslippet af drivhusgasser fra fremstilling og brug af brændstoffer (beregnet for hele brændstoffets livscyklus) fra 1. januar 2009 skal opgøres og rapporteres af oliebranchen, og at udslippet af drivhusgasser fra 2011 skal nedbringes med 1 % om året frem til 2020. Kommissionen anfører, at en sådan forpligtigelse vil medvirke til at nedbringe udslippet af drivhusgasser fra vejtransport. Samtidig vil det sikre, at biobrændstoffdirektivet fører til den størst mulige reduktion i udslippet af drivhusgasser med de lavest mulige omkostninger. Kommissionen vurderer, at forslaget vil medføre en reduktion på 500 mio. tons CO₂ i 2020.

Kommissionen vil i 2008 fremkomme med forslag til et fælles system for opgørelse af livscyklusvurdering af udslippet af drivhusgasser for brændstoffer og henviser til, at sådanne systemer allerede finder anvendelse bl.a. i UK og NL.

Iblanding af biodiesel i diesel

Kommissionen anfører, at den eksisterende grænse på maksimalt 5 % biodiesel i diesel, der er fastsat i CEN standarden, er begrundet i tekniske og ikke i miljø- eller sundhedsmæssige årsager. Derfor anmoder Kommissionen CEN om at tillade 10 % biodiesel i diesel. Kommissionen vurderer, at det er muligt at overholde det nuværende krav til maksimal vægtfylde for diesel med 10 % indhold af biodiesel.

3. Europa Parlamentets udtalelser

Europa Parlamentet har endnu ikke udtalt sig.

4. Nærhedsprincippet

Kommissionen fremfører, at forslagets målsætninger ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes gennem foranstaltninger fra medlemsstaterne, da der er et stort EU marked for vejretøjer, og den tilgængelige brændstofkvalitet er et væsentligt aspekt for køretøjernes funktionalitet. Handling fra medlemsstaterne alene ville medføre, at det indre marked for brændstof til vejretøjer ville ophøre. Det ville dels have negative økonomiske såvel som sikkerhedsmæssige konsekvenser, da hvert medlemsland ville blive afhængige af forsyning produceret til landets specifikationer, og ville ikke længere kunne udveksle på det indre marked i tilfælde af sammenbrud.

Miljø- og sundhedsfordelene vil blive større til lavere omkostninger ved en fælles EU brændstofkvalitet pga. luftforureningens grænseoverskridende implikationer. Et fællesskabs initiativ vil endvidere bedre kunne opfylde direktivets målsætninger. Forslaget er derfor i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Regeringen kan tilslutte sig Kommissionens vurdering.

5. konsekvenser for Danmark

Gældende dansk ret og forslagets lovgivningsmæssige konsekvenser:

De forslåede ændringer forventes at kunne gennemføres som ændringer til bekendtgørelsen om kvaliteten af benzin og dieselolie samt til bekendtgørelsen om svovlindholdet i faste og flydende brændstoffer.

Forslagets økonomiske og erhvervsadministrative konsekvenser:

Der er tale om foreløbige vurderinger, og Folketinget vil i et revideret grundnotat snarest blive orienteret om Regeringens mere konsoliderede vurderinger af forslagets konsekvenser.

Fuldstændig overgang til svovlfri dieselolie til vejtransport forventes ikke at føre til øgede produktionsomkostninger i Danmark. Det skyldes, at Danmark overgik til svovlfri brændstoffer fra den 1. januar 2005, idet der fra denne dato blev indført en afgiftslettelse for benzin og dieselolie med maksimalt 10 ppm svovl til vejtransport på 2 øre pr liter dieselolie og 4 øre pr liter benzin. Størrelsen på afgiftsfritagelsen blev fastsat ud fra en vurdering af de miljømæssige gevinster ved at fremme svovlfri brændstoffer.

Kommissionen vurderer, at reduktionen af indholdet af PAH i dieselolie fra 11 % til 8 % ikke vil føre til forøgede produktionsomkostninger.

Med hensyn til ikke-vejgående maskiner vurderede den danske oliebranche i 2003, at merproduktionsomkostningerne for svovlfri diesel til vejtransport ville være af størrelsesordenen 5 øre pr. liter dieselolie. Med det nuværende forbrug af dieselolie til ikke-vejgående maskiner (ca. 700.000 m³ pr år) svarer det til en årlig meromkostning på 35 mio. kr. Det faktum, at det danske produktions- og distributionssystem allerede er indrettet til svovlfri diesel til vejtransport kan imidlertid betyde, at beløbet bliver lavere.

Kommissionen anfører, at markedsføring af en ny benzinkvalitet med 5-10 % bioethanol (benzin med højt indhold af bioethanol) vil komplicere distributionssystemet for brændstoffer, men angiver ikke nogen omkostning herfor.

Kommissionen fremlægger ikke en vurdering af omkostningerne ved at nedbringe udslippet af drivhusgasser fra brændstoffer med 1 % årligt over 10 år. Kommissionen anfører, at forslaget vil sikre en omkostningseffektiv implementering af biobrændstofdiretivet og bidrage til at opfylde EU's målsætning om at anvende 10 % biobrændstoffer i 2020. Samtidig sikres den størst mulige CO₂ gevinst, fordi forslaget vil fremme udvikling af nye typer af biobrændstoffer (2. generation), der har et bedre CO₂ regnskab end de nuværende typer.

Effektivisering af produktion og distribution af brændstoffer vil antagelig også i et vist omfang kunne bidrage til at nedbringe udslippet af drivhusgasser beregnet for brændstoffets livscyklus. Omkostningerne hertil er ikke kendt.

Statsfinansielle konsekvenser

Når brug af svovlfri brændstoffer til vejtransport bliver obligatorisk fra den 1. januar 2009 vil afgiftsfritagelsen på 4 øre pr. liter benzin og 2 øre pr. liter diesel bortfalde. Provenutabet for afgiftslettelsen udgjorde i 2006 omkring 140 mio. kr.

Erhvervsadministrative konsekvenser

Indføring af en rapporteringsforpligtigelse vil medføre øgede omkostninger, primært for olie-selskaber og i mindre grad for regeringen. Kommissionen refererer et engelsk studie, der anslår udgiften til dataindsamling og verifikation til 0,0015 Eurocent pr. liter brændstof i tilfælde af en 5 % iblanding af biobrændstof. For danske forhold vil det svare til omkring 0,5 mio. kr. pr. år, hvis al benzin og dieselolie indeholder 5 % biobrændstof. Forslaget vurderes på den baggrund at have begrænsede erhvervsadministrative konsekvenser.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

De øgede produktionsomkostninger til såvel svovlfri diesel til ikke-vejgående maskiner som til øget andel af biobrændstof må forventes væltet over på forbrugerne.

Beskyttelsesniveau

Forslaget forventes samlet set at føre til en positiv påvirkning af beskyttelsesniveauet.

6. Høring

Forslaget er udsendt i almindelig høring den 7. februar 2007 med frist til den 7. marts 2007. Sagen har endnu ikke været forelagt for miljøspecialudvalget. Folketinget vil i et revideret grundnotat snarest blive orienteret om resultatet af den almindelige høring samt af specialudvalgshøringen.

7. Forhandlingssituationen

Der er endnu ikke indledt forhandlinger i rådsregi.

8. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen hilser Kommissionens forslag velkomment. Regeringen er enig i behovet for en regulering af brændstofkvalitetsområdet. Regeringen vil, efter høring af de af forslaget berørte parter, fremlægge sine mere konsoliderede vurderinger af forslaget i et revideret grundnotat til Folketinget.